



Apoyos recibidos por los hogares para enfrentar los quiebres de ingreso producto del COVID-19

Implementar intervenciones enfocadas a la reducción de la inseguridad alimentaria debiera ser una prioridad para los gobiernos nacionales y locales



La crisis socioeconómica derivada de la pandemia del Covid-19 está afectando fuertemente la capacidad de los hogares de proveerse ingresos en forma autónoma y, con ello, de asegurar el acceso a una alimentación suficiente y de calidad.

En ediciones anteriores de la Serie de Análisis de Coyuntura de Rimisp hemos visto que las cifras de inseguridad alimentaria en los territorios analizados por la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación para 10 territorios en cinco países de América Latina son alarmantes (Cano, Albacete y Quesada, 2021).

En cinco de los territorios -Alta Verapaz en Guatemala, Puebla y Tabasco en México, Nariño y Huila en Colombia-, aproximadamente uno de cada dos hogares experimenta inseguridad alimentaria moderada o severa, lo que significa que sus miembros encuentran fuertes restricciones para el acceso a la alimentación, se ven en la necesidad de reducir la cantidad de alimentos que

consumen e incluso pueden padecer hambre. La importante caída del poder adquisitivo de los hogares, marcado por un fuerte declive en la obtención de ingresos y una tendencia al aumento de los precios de los alimentos son factores cruciales para explicar esta situación.

Priorizar e implementar intervenciones enfocadas en la reducción de la inseguridad alimentaria debiera ser, en consecuencia, una prioridad para los gobiernos nacionales y locales de los países y territorios afectados y, en general, de toda América Latina. A partir de la información disponible, cabría esperar que estas intervenciones establecieran distinciones significativas por tipo de jefatura de hogar y tipo de territorio, entre otras características propias de los hogares que impactan sobre la severidad de la inseguridad alimentaria y las estrategias de que estos disponen para hacerle frente.

En efecto, las cifras nacionales de los territorios de México, Guatemala, Colombia y, en menor medida, Ecuador, muestran que la

inseguridad alimentaria se profundiza notoriamente en las áreas rurales y en los hogares en los que una mujer es jefa de hogar. Factores estructurales como las mayores tasas de pobreza entre mujeres, las brechas de género en educación, acceso a la salud o al mercado laboral, junto con factores coyunturales, tales como la mayor afectación de la pandemia sobre el empleo femenino y la sobrecarga de trabajo doméstico ayudan a comprender el origen de la brecha observada en los territorios (Cano, Albacete y Quesada, 2021).

También en materia de abastecimiento se observan importantes diferencias entre los territorios (Albacete, Quesada y Suaza, 2021). Aunque los canales tradicionales continúan siendo parte fundamental de la alimentación de los hogares latinoamericanos, especialmente en un contexto de restricciones a la movilidad y erosión del poder adquisitivo de los hogares, cuando se registran cambios en las estrategias de abastecimiento se observan diferencias entre países y territorios. Mientras que entre los hogares que modifican sus estrategias de abastecimiento en Chile y Ecuador, se observa un mayor predominio de cadenas cortas, en Colombia, Guatemala y México las nuevas estrategias ponen énfasis en compras locales. Por lo tanto, en la gestión de la crisis resulta vital asegurar el abastecimiento alimentario, no de una manera general, sino con la requerida consideración de la diversidad y características de los diferentes canales de distribución, así como del público al que sirven.

En este escenario, el apoyo que están prestando los gobiernos para contrarrestar la falta de ingresos que enfrentan las familias es un tema clave de analizar en el contexto de una crisis que ya se extiende por más de un año y que, todo indica, permanecerá varios meses más afectando las posibilidades de recuperación de los hogares. Medidas necesarias, además, para viabilizar las medidas de confinamiento y, con ello, disminuir la propagación del virus y sus consecuencias.

Hace un año atrás, en mayo de 2020, publicamos un Análisis de Coyuntura que analizaba las estrategias de protección de ingresos y empleo adoptadas por distintos países de la región, las que variaban fundamentalmente en el monto de los subsidios, la cobertura y la extensión temporal de las prestaciones (Fernández, Hiernaux y Morris, 2020). Veíamos que las primeras medidas de los gobiernos estaban enfocadas a proteger los ingresos de los hogares más vulnerables y que, en algunas ocasiones, estas eran acompañadas por políticas de fijación de precios y/o congelamiento de tarifas de servicios básicos.

Transcurrido más de un año del inicio de la pandemia, las estrategias que actualmente observamos en los países no difieren mucho de aquellas implementadas en los primeros meses: bonos de emergencia para la población vulnerable entregados en forma directa o a través de programas de protección social como Familias en Acción en Colombia, entrega de canastas de alimentos para suplir necesidades de alimentación, créditos blandos para MIPYMES, adelantos en el pago de pensiones, becas o devolución de impuestos y, en menor proporción, políticas de fijación de precios de bienes o servicios de consumo básico.

Los apoyos diferenciados con criterios territoriales urbano-rurales son escasos, aunque hay algunas excepciones. En México, por ejemplo, se amplió el Programa Sembrando Vidas, para permitir la incorporación de nuevos sembradores en los Estados de Hidalgo y Puebla. Las personas que se inscriben al programa reciben un apoyo de 5 mil pesos mensuales (aproximadamente USD\$ 250), de los cuales 500 pesos se destinan a ahorro. Por tratarse de un Estado federal, además muchas entidades federativas han tomado sus propias medidas adicionales de apoyo.

No obstante estos esfuerzos, veremos a continuación que una parte importante de los hogares no están recibiendo apoyo monetario

permanente de sus gobiernos, y que las redes familiares y de apoyo comunitario son tanto o más relevantes para los hogares vulnerables particularmente en los territorios de Ecuador, México y, en menor medida, Guatemala.

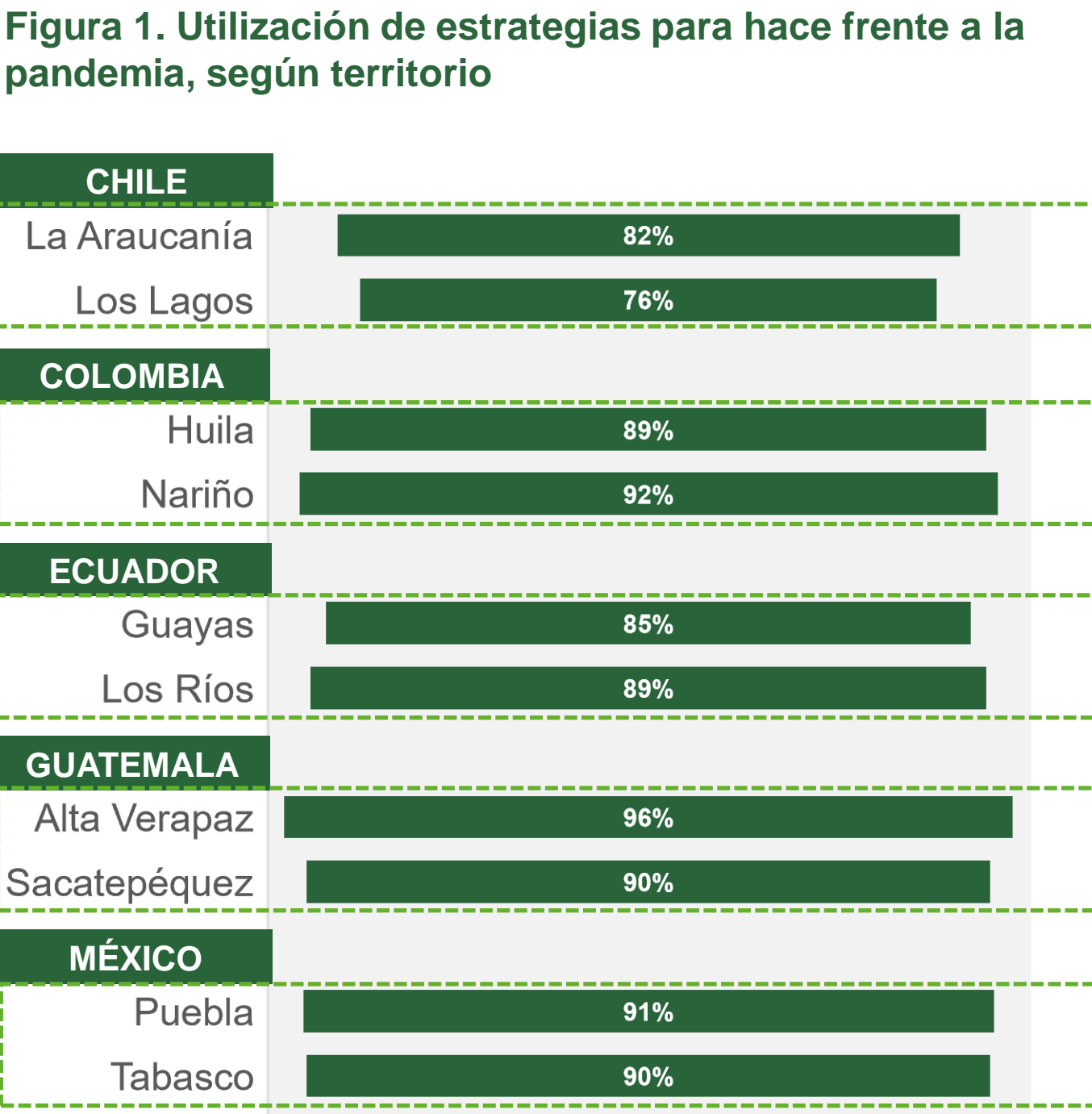
Esta situación no es de extrañar, pues la pandemia encuentra a la región en una situación de estrechez fiscal, que se ha visto agudizada por la baja actividad económica que ha tenido lugar en estos 14 meses y que para muchos de nuestros gobiernos resulta en una severa restricción de ingresos disponibles y dificultades para el acceso al crédito.

Pero las causas de fondo de las dificultades que enfrentan los gobiernos para ir en ayuda de la población en un contexto de crisis generalizada como la actual, debemos buscarlas en la debilidad -y en algunos casos casi inexistencia- de los sistemas de protección social en la región. Abordar su construcción o reestructuración será un desafío clave de los esfuerzos de recuperación post-pandemia, tema sobre el que volveremos en la sección final de este análisis.

En lo que sigue a continuación, el análisis elabora sobre lo encontrado en la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación¹ (en adelante, la Encuesta) respecto a las estrategias de supervivencia utilizadas por los hogares, así como respecto al apoyo recibido por los hogares por parte de distintas fuentes para hacer frente a la pandemia.

Estrategias adoptadas por los hogares para hacer frente a la pandemia: negativos cambios en la dieta de los hogares y disminución de los ahorros y activos

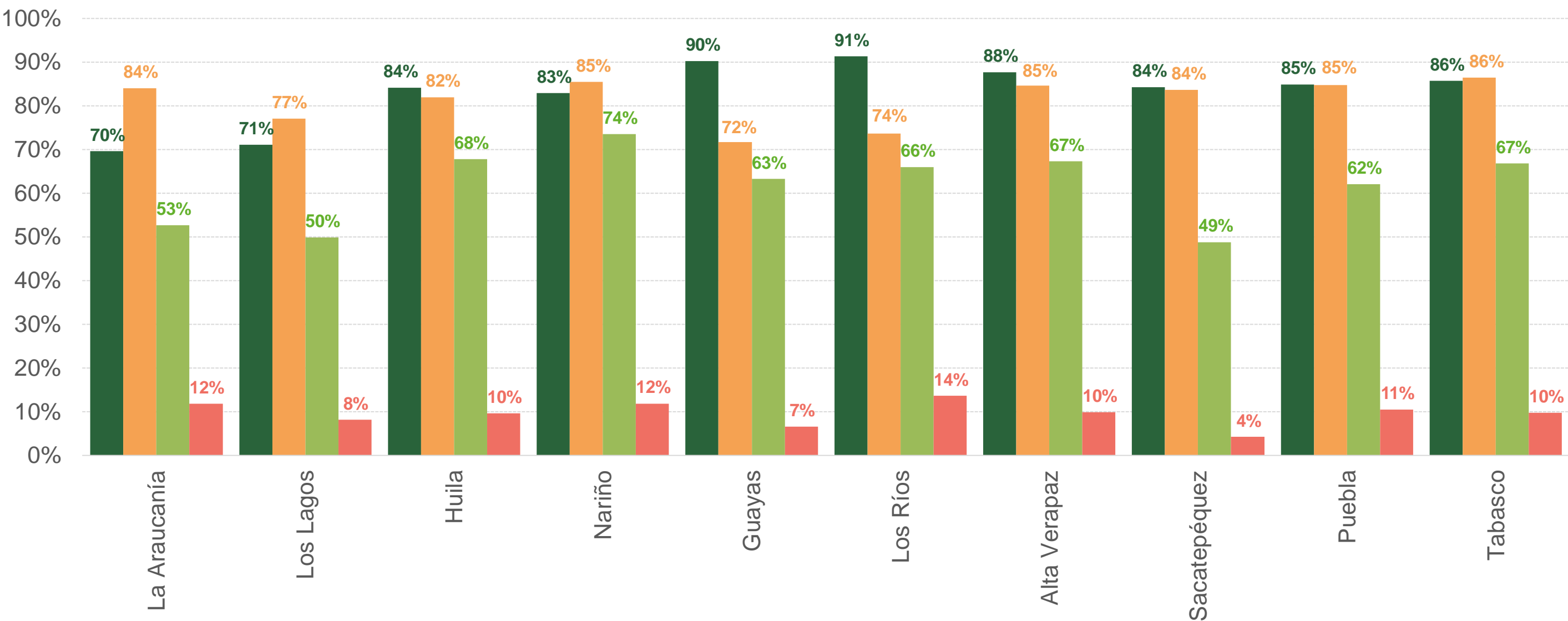
El impacto de la pandemia en los empleos e ingresos, sumado a las interrupciones físicas generadas por las medidas de confinamiento, ha obligado a los hogares a tomar decisiones y estrategias para enfrentar el contexto que impone el virus.



Fuente: elaboración propia.

¹ La Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación se aplicó de manera telefónica a fines de 2020 con muestra aleatoria estratificada de 6.291 hogares. La Encuesta tiene representatividad para cada uno de los 10 territorios, con errores muestrales que oscilan entre 3,5% y 4,5% con un 95% de confianza.

Figura 2. Tipo de estrategias adoptadas por los hogares, según territorio



Tipo de estrategia	Estrategias
Cambio en los activos	Gastar ahorros
	Vender bienes del hogar
	Reducir gastos de salud o educación
Cambio en la dieta	Reducción de consumo de frutas y verduras frescas
	Reducción de consumo de carnes y pescados
	Aumento del consumo de productos envasados
Pedir prestado	Comprar comida a crédito o fiada
	Pedir prestado a amigos o familiares
	Pedir préstamos a bancos o instituciones financieras
Migración	Migración de alguno de los integrantes del hogar

86%

de los hogares en el Estado mexicano de Tabasco introdujeron cambios en sus dietas durante la pandemia como estrategia de supervivencia

Fuente: elaboración propia.

En los 10 territorios de los 5 países incluidos en la Encuesta, la mayor parte de los hogares debió adoptar alguna medida para enfrentar la pandemia (Figura 1), llegando al 96% de los hogares en el caso de Alta Verapaz, Guatemala, con una cifra mínima ubicada en el 76% de los hogares en la Región de Los Lagos en Chile.

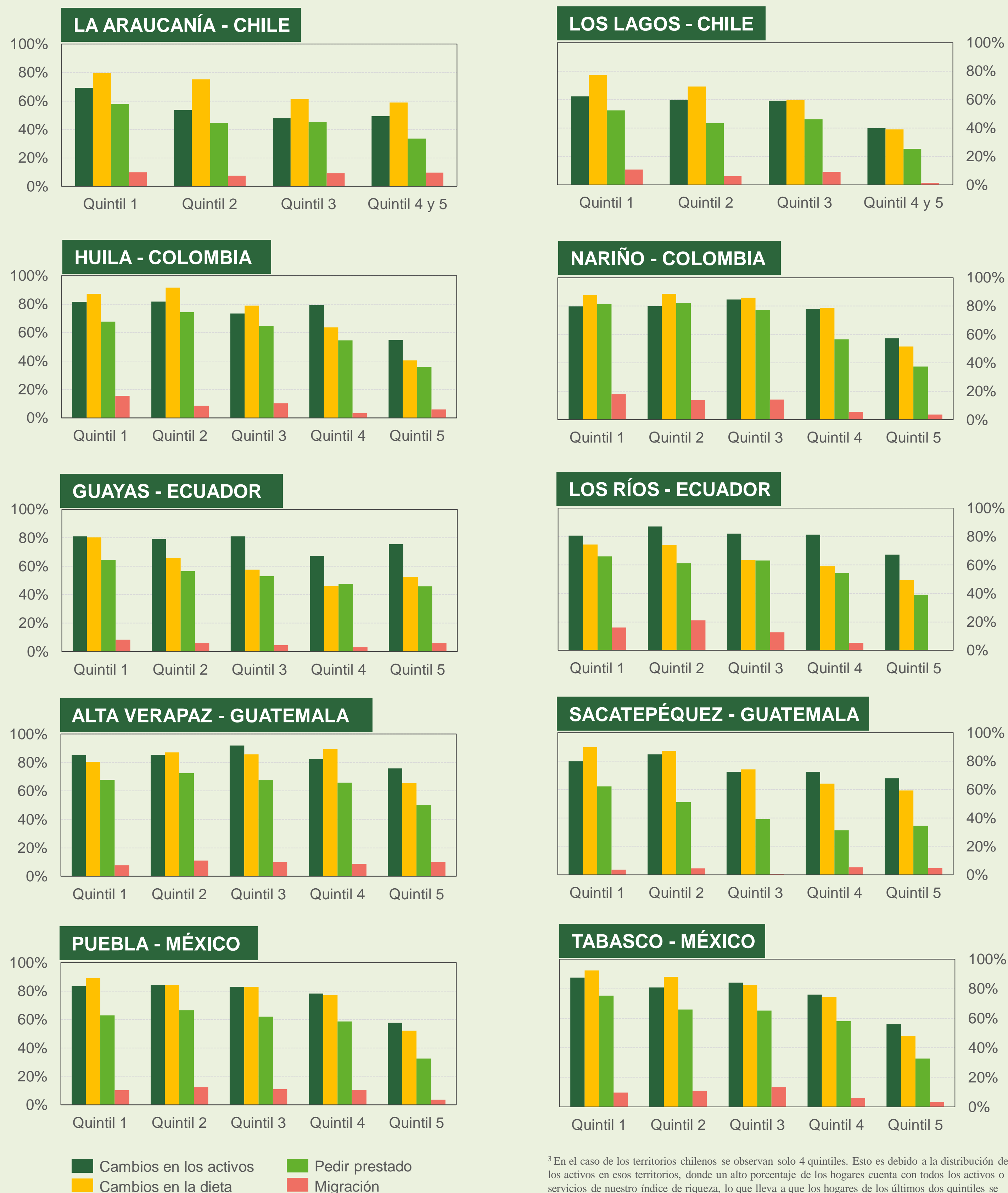
Junto al cambio de dieta, las estrategias del grupo que hemos denominado cambio en los activos del hogar, son ampliamente utilizadas en los hogares de todos los territorios, puesto que, con la excepción de los territorios chilenos, entre un 81% y un 90% de los hogares han debido gastar sus ahorros, vender bienes o reducir gastos en salud o educación para hacer frente a la pandemia, situación especialmente preocupante en un contexto en que la pandemia continúa, y las familias quedan en una situación económica vulnerable frente a nuevos posibles quiebres de ingresos. Finalmente, la migración también ha sido, en menor medida, una estrategia de los hogares para hacer frente a la crisis, tanto en la forma de integrantes que vuelven a su

hogar principal, como de personas que deben partir en búsqueda de alguna oportunidad de generar ingresos.

Al analizar las estrategias en forma desagregada, observamos que entre las más utilizadas por los hogares está, en primer lugar, el gasto de los ahorros que va desde el 45% al 77% de los hogares, acentuándose fuertemente en los territorios de Ecuador -Guayas (72%) y Los Ríos (77%)-. En segundo lugar, la disminución del consumo de carnes y pescados, estrategia utilizada en los distintos territorios desde un 44% a un 68% del total de hogares encuestados, con mayor presencia en los territorios mexicanos Puebla (68%) y Tabasco (66%) y los de Nariño (64%) y Huila (65%) en Colombia.

Aunque no se encuentran diferencias significativas al indagar en las estrategias adoptadas según jefatura de hogar, se observa una leve tendencia a que los hogares a cargo de mujeres utilicen en mayor medida estrategias tendientes a modificar los patrones de alimentación.

Figura 4. Estrategias utilizadas por los hogares para hacer frente a la pandemia, según quintil de riqueza del hogar³ y territorio



³ En el caso de los territorios chilenos se observan solo 4 quintiles. Esto es debido a la distribución de los activos en esos territorios, donde un alto porcentaje de los hogares cuenta con todos los activos o servicios de nuestro índice de riqueza, lo que lleva a que los hogares de los últimos dos quintiles se junten en uno solo.

Por su parte, cuando se analizan las estrategias utilizadas según quintil de riqueza del hogar² se observa, como es de esperar, que un mayor porcentaje de los hogares de los quintiles más bajos han recurrido a algún tipo de estrategia para enfrentar los quiebres de ingreso provocados por la pandemia. Particularmente, en mayor o menor medida, se observa en los distintos territorios cómo las estrategias de cambio de dieta se utilizan más frecuentemente entre los quintiles más pobres, porcentaje que va disminuyendo al avanzar hacia los quintiles más ricos. Una clara excepción en este caso es Alta Verapaz, donde el porcentaje de hogares que utilizó este tipo de estrategias es muy similar entre los quintiles 1 al 4, reflejando la mayor pobreza general de dicho territorio.

En las provincias de Guayas y Los Ríos en Ecuador, llama la atención la importancia que tienen, para todos los quintiles, las estrategias vinculadas con el cambio en los activos, mientras que en el caso de las regiones chilenas de La Araucanía y Los Lagos resalta la estrategia de cambio de dieta.

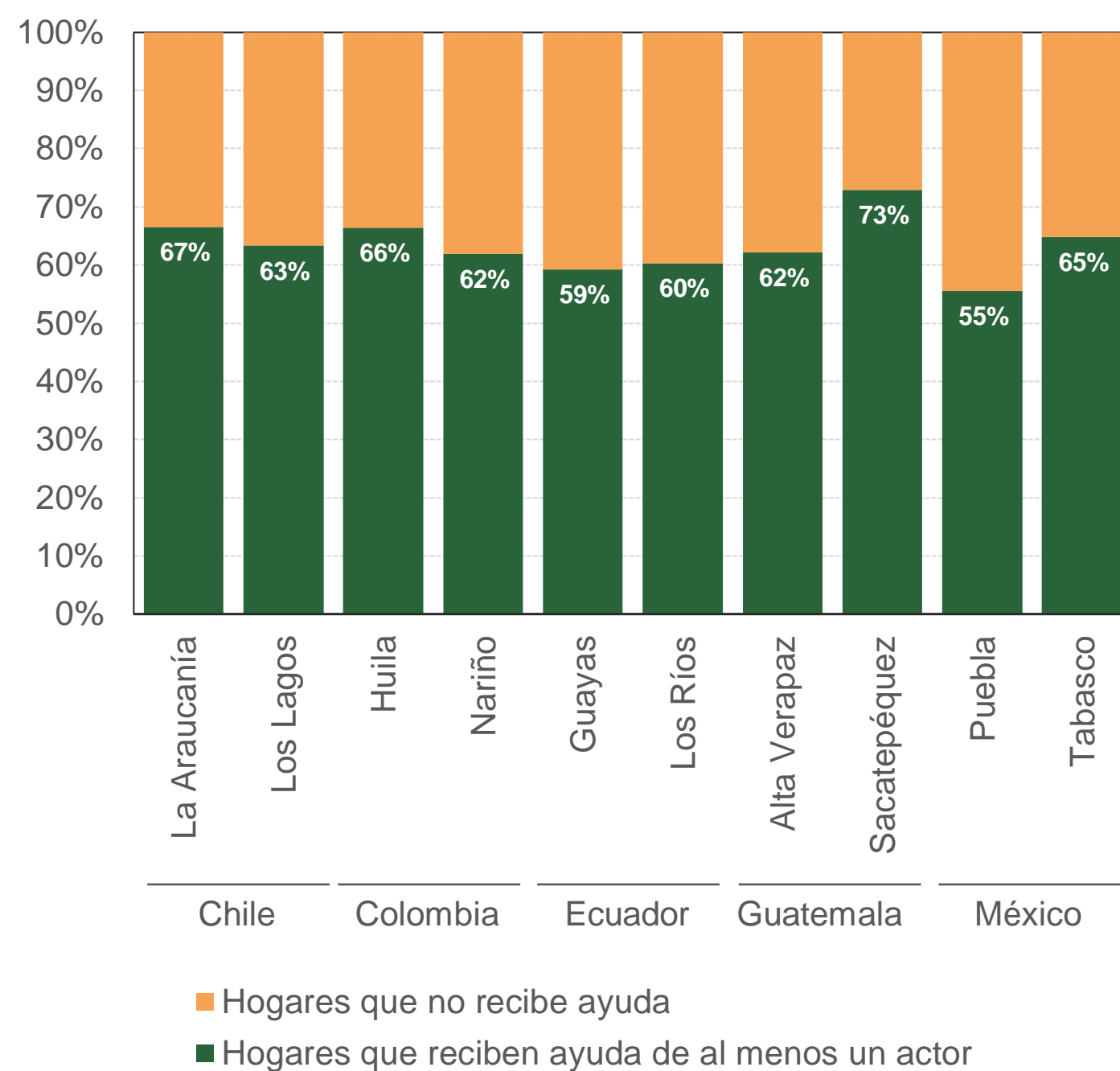
El análisis de las estrategias antes descritas conlleva importantes desafíos para las políticas públicas de protección social. Nos muestra, en primer lugar, que la necesidad de recurrir a distintas medidas para enfrentar quiebres de ingresos derivados de la pandemia es un problema generalizado entre la población de los cinco países estudiados, con independencia del nivel socioeconómico del hogar. Estas estrategias han significado un importante sacrificio de la calidad de la alimentación de los hogares que, de no revertirse en el corto plazo, puede tener consecuencias importantes en el estado nutricional de las futuras generaciones. Por ello, es fundamental analizar si las medidas implementadas por los gobiernos de la región están contribuyendo a enfrentar esta situación, ya sea asegurando el acceso a alimentos frescos de manera directa o apoyando con recursos monetarios para su compra y para la satisfacción de otras necesidades básicas que están significando la utilización de ahorros y la venta de activos de parte de muchos hogares encuestados.

Ayudas recibidas por los hogares. El rol del gobierno, las redes comunitarias y el sector privado en el apoyo a las familias en el contexto de la pandemia

En los últimos 3 meses previos a la aplicación de la Encuesta, entre el 55% y el 73% de los encuestados en los territorios bajo análisis recibió algún tipo de ayuda para hacer frente a la pandemia (Figura 4). Esta ayuda pudo haber provenido de fuentes gubernamentales (gobiernos centrales o locales), privadas (empresas u ONGs) o comunitarias (organizaciones comunitarias o familiares o amigos). Estos porcentajes son algo más bajos que el de los hogares que han debido implementar distintas estrategias en forma autónoma para hacer frente a la pandemia, lo que nos muestra que no todos los hogares que han tenido necesidades han recibido apoyo para enfrentarlas.

Al observar la frecuencia de cada una de estas fuentes de apoyo se observan diferencias interesantes según el país y el territorio (Figuras 5 y 6). Así, se observa que el apoyo gubernamental fue fundamental en los territorios de Chile, Colombia y Guatemala – especialmente por el territorio de Sacatepéquez-, al constituirse en la más común fuente de apoyo recibido. En todos estos, la ayuda de los gobiernos centrales de cada país llegó a entre 38% (Nariño) y 46% (Sacatepéquez) de los encuestados. En Chile, los gobiernos locales tuvieron similar protagonismo entre las fuentes de ayuda que el gobierno central. No así en Colombia ni en Guatemala, donde fueron la tercera fuente en importancia después de los amigos y familiares (aunque la cuarta en Alta Verapaz, después de las organizaciones comunitarias).

Figura 4. Recepción de ayudas en el marco de la pandemia (% de hogares), por territorio



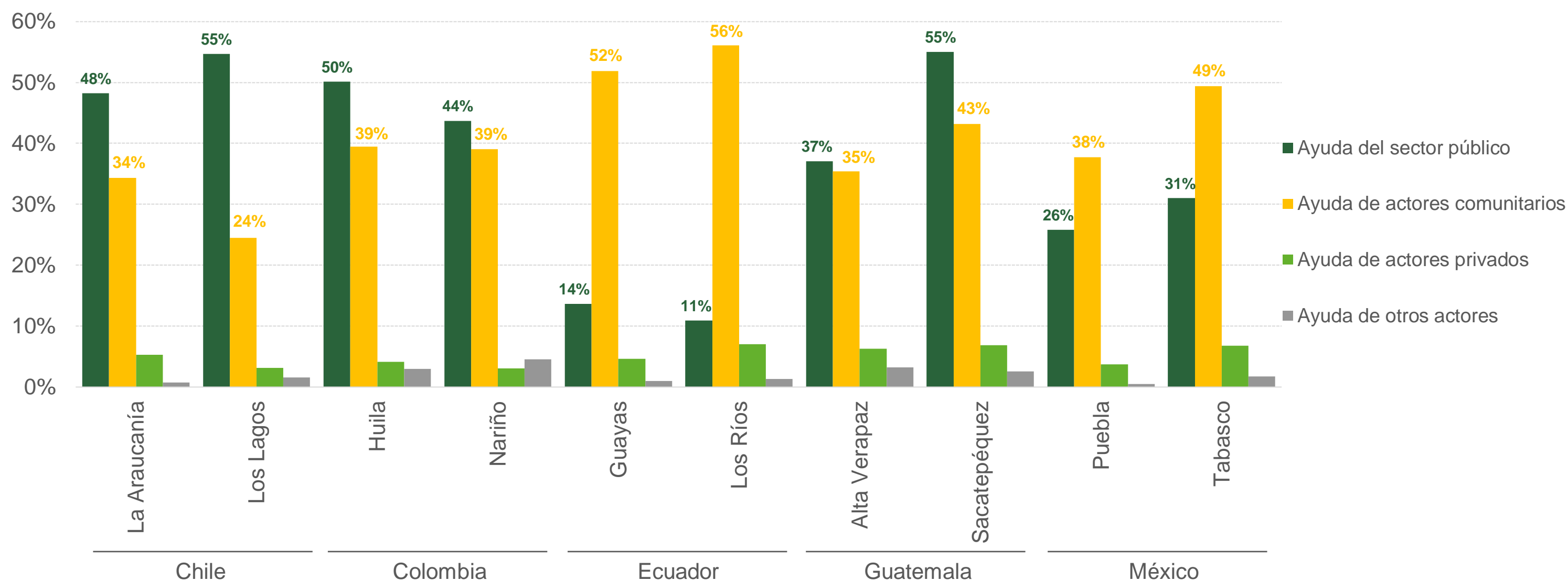
Fuente: elaboración propia.

En Ecuador y México sobresale la ayuda de amigos o familiares como fuente de apoyo más frecuente, llegando a entre 34% (Puebla) y 52% (Los Ríos) de la muestra de cada territorio. Agrupando las fuentes comunitarias (amigos o familiares y organizaciones comunitarias como la iglesia, organizaciones de productores, de crédito o ahorro, de vecinos, entre otras), el apoyo de este tipo de fuentes supera de lejos el proveniente del sector público en el caso de Ecuador, donde la participación gubernamental fue la menor de los territorios bajo estudio. Así, la menor presencia pública se compensa con mayor prevalencia de la ayuda comunitaria, siendo esta última 38 y 45 puntos porcentuales mayor que la primera en Guayas y Los Ríos, respectivamente. Esta diferencia es importante pero menos pronunciada en el caso de México, con una diferencia de 12 y 18 puntos porcentuales para Puebla y Tabasco, respectivamente (Figura 5). Estos resultados reflejan el importante rol que juega el capital social vinculante en estos países para salir adelante en las crisis, algo que es especialmente relevante en entornos con escasa participación del Estado.

El sector privado, por su parte, llegó solo a un pequeño porcentaje de la muestra de los territorios, porcentaje que en ningún caso alcanza el 10%. Aquellos territorios con mayor apoyo de este tipo de fuente son Sacatepéquez, Tabasco y Los Ríos, todos con 7% de los encuestados. De este grupo de fuentes, las ONGs tuvieron una participación ligeramente mayor que las empresas en todos los territorios, a excepción de Los Lagos, con una relación de 2 a 1 en Sacatepéquez y Tabasco, pero menor en el resto de territorios.

³ El índice de riqueza elaborado para este estudio se basó en la metodología de Córdova, A. 2009. "Nota metodológica: midiendo riqueza relativa utilizando indicadores sobre bienes del hogar". Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2008 (No. 6). Se tomaron en cuenta 10 activos o servicios (televisor, refrigerador, vehículo, motocicleta, lavadora de ropa, microondas, agua potable dentro de la casa, cuarto de baño dentro de la casa, computadora y servicio de internet) para generar un índice de riqueza para cada muestra territorial, lo que permitió clasificar posteriormente los hogares por quintiles de riqueza.

Figura 5. Ayuda recibida por los hogares, según tipo de fuente y territorio



Fuente: elaboración propia.

La ayuda recibida en los distintos territorios se caracteriza por ser principalmente en alimentos, superando en todos los territorios el 60% de los casos de recepción de ayudas y el 80% en los territorios de Chile y Ecuador y en Tabasco, México (Figura 7). Le sigue en importancia general la ayuda en dinero, habiendo llegado a más del 50% de los receptores de ayudas en los territorios de Guatemala y Colombia y a entre 27% (Los Ríos) y 49% (Tabasco) en los demás territorios. En Ecuador, la ayuda en forma de préstamos sobresale en ambos territorios al compararse con los territorios de los demás países, ya que llegó a 26% de los receptores de ayudas.

Los diferentes tipos de ayuda no se distribuyen de manera equitativa entre las diferentes fuentes. Esto es, hay actores que son más propensos a proveer de asistencia pecuniaria mientras que otros se apoyan relativamente más en la provisión de alimentos. Así, en términos generales, es posible observar que, en todos los 10 territorios bajo análisis, la ayuda monetaria ha sido relativamente más importante entre las ayudas canalizadas desde los gobiernos centrales y, en segundo lugar, desde los amigos y familiares. La única excepción es la provincia ecuatoriana de Guayas, donde la recepción de dinero fue más frecuente entre los apoyos provistos por las empresas. No obstante, existen diferencias y matices en la relación entre el tipo de ayuda y el tipo de fuente entre los diferentes países. Especialmente marcadas son las diferencias en relación al peso relativo de las ayudas de carácter monetario y alimentario en las estrategias de sus gobiernos centrales.

Así, la mayor importancia relativa que tienen las ayudas monetarias en Guatemala y Colombia se asocian a las ayudas provenientes del gobierno central, la cual fue además la principal fuente de apoyo en esos territorios. De entre los hogares beneficiarios de los gobiernos centrales en estos países, entre el 77% (Huila) y el 85% (Alta Verapaz y Nariño) recibió el apoyo en forma de dinero. Mientras tanto, para el resto de las fuentes, el apoyo se canalizó principalmente en forma de alimentos. Por su parte, las ayudas del gobierno central mexicano también llegaron a los hogares de ambos territorios mayoritariamente en forma de dinero, aunque en menor proporción (59% de las ayudas) que en los casos de Guatemala y Colombia y con apoyos alimentarios en segundo lugar. Al igual que en estos últimos países, la provisión

directa de alimentos fue la estrategia más común entre el resto de actores proveedores de ayuda.

En el caso de Ecuador, se encuentra que ambos tipos de ayuda han estado más equilibrados: las ayudas del gobierno central llegaron tanto en forma de dinero (60% Guayas; 52% Los Ríos) como de alimentos (63% en ambos territorios)⁴. Para el resto de fuentes, los alimentos vuelven a ser la principal forma en la que los hogares ecuatorianos percibieron las ayudas, aunque vale mencionar que los amigos y familiares asistieron asimismo con dinero y con préstamos a sus beneficiarios. En relación al origen de los préstamos como forma de ayuda en los territorios ecuatorianos, donde este tipo de apoyo es relativamente mayor, estos procedieron fundamentalmente de amigos, familiares, empresas privadas y ONGs.

Finalmente, en los territorios chilenos, la provisión directa de alimentos fue la principal estrategia entre todos los actores, recibiendo más del 70% de los hogares beneficiarios de cada fuente las ayudas en forma de alimentos. Por su parte, la recepción de ayudas monetarias se mantuvo en niveles bajos: 45% de los hogares beneficiarios del gobierno central, 22% de los hogares beneficiarios de amigos y familiares y por debajo del 8% para los beneficiarios del resto de fuentes.

56%

de los hogares en la provincia de Los Ríos (Ecuador) se apoyaron en su comunidad para afrontar la crisis

⁴ Como cada hogar encuestado pudo haber recibido apoyo no solo de más de una fuente sino de más de un tipo (dinero, alimentos, etc.) por cada fuente, los porcentajes pueden superar el 100% de los casos.

Figura 6. Procedencia de las ayudas recibidas por los hogares, por territorio

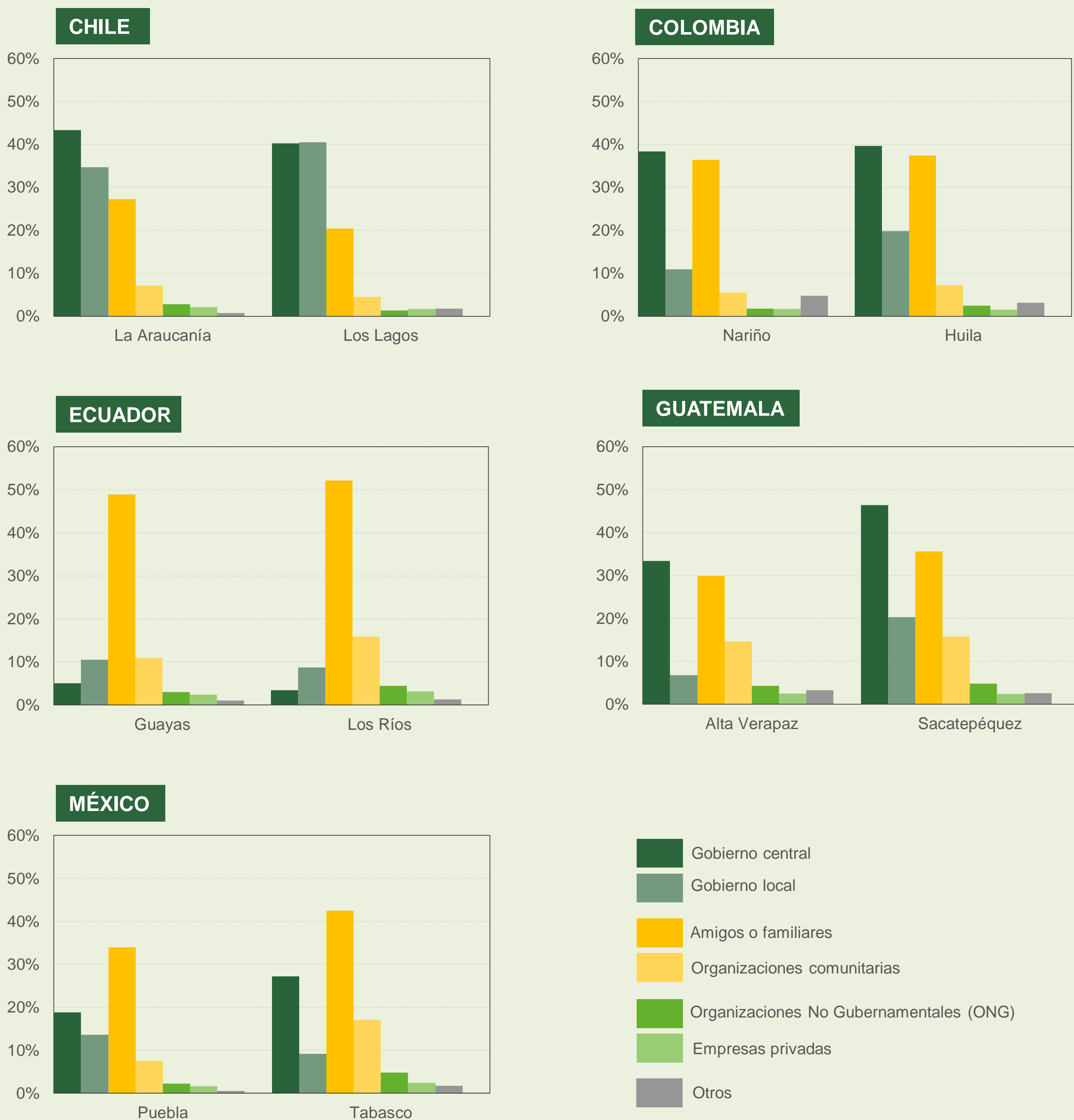
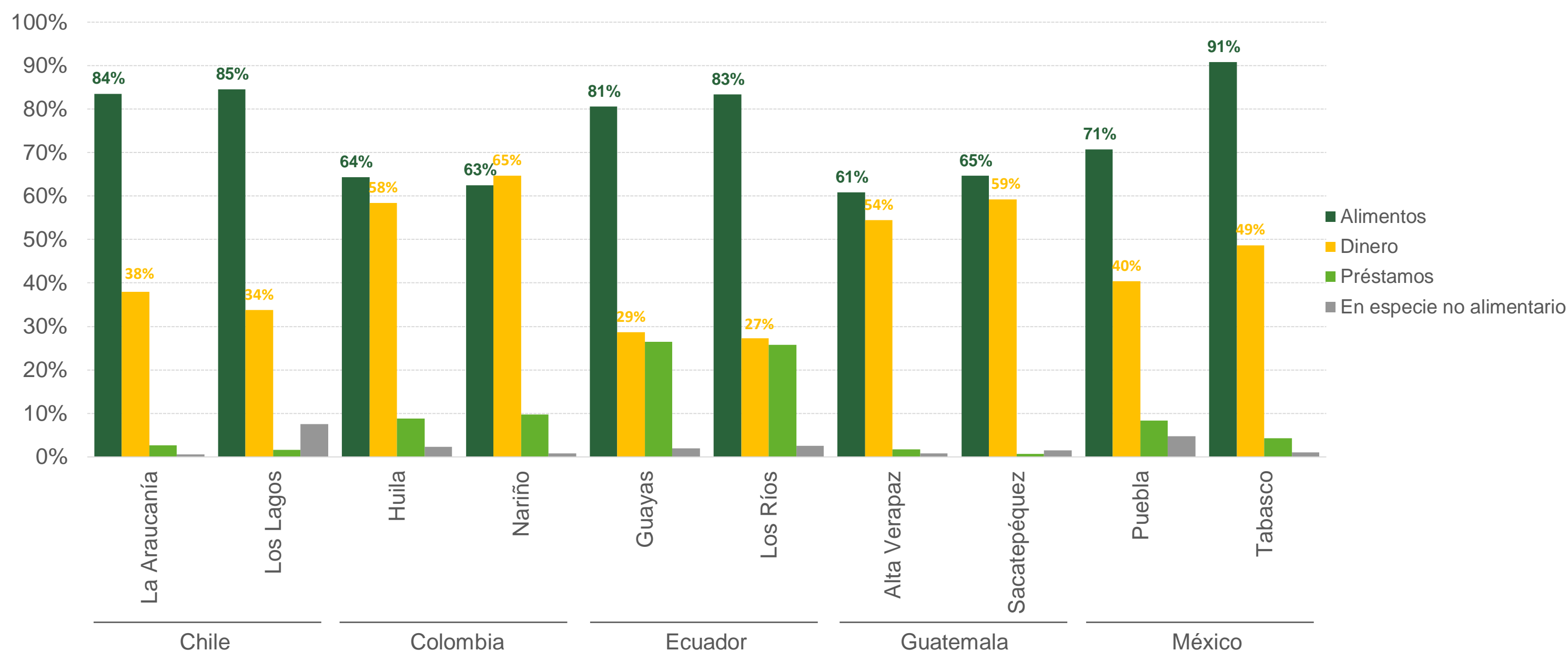


Figura 7. Tipo de ayuda recibido por los hogares, según territorio



Fuente: elaboración propia.

Los resultados del análisis advierten sobre la dependencia de las ayudas provenientes de familiares o amigos para afrontar problemas derivados de la pandemia, tanto por la alta proporción de hogares que reciben apoyos de estas redes (sobre todo en territorios donde el apoyo público es más débil) como por la importancia relativa de la ayuda monetaria en esta fuente. Aunque este puede ser un resultado positivo desde el punto de vista de las redes de capital social con que cuenta una parte de los hogares, también deja en evidencia la dificultad que en algunos países y territorios está teniendo el gobierno para apoyar a su población en contextos de crisis como el que atravesamos. Con la excepción de los territorios de Chile, Colombia y Sacatepéquez en Guatemala, la participación del Estado en el apoyo a los hogares es bajo, dejando entre un 45% (Puebla) y un 27% (Sacatepéquez) de la población sin acceso a ningún tipo de apoyo. La pregunta natural es: ¿llegan los apoyos a los hogares que más los necesitan? A continuación, analizamos cómo se distribuyen estos apoyos según el nivel de vulnerabilidad de los hogares.

Focalización de las ayudas gubernamentales por hogares vulnerables

La Figura 10 muestra la efectividad en la focalización de las ayudas provenientes del sector público hacia los más vulnerables. Se considera entre estos últimos a aquellos que reportaron una reducción en sus ingresos, a los que manifestaron haber estado preocupados por no tener suficientes alimentos y a aquellos que tuvieron al menos un miembro del hogar sin comer todo un día. Previo a ello, la Figura 8 presenta los porcentajes de cada uno de estos tipos de vulnerabilidad considerados, por territorio. Allí se advierte que más del 50% de los encuestados en cada territorio se encuentra ya sea entre aquellos con disminución en sus ingresos o entre los que estuvieron preocupados por no tener suficientes alimentos, o lo que sería probable, en ambos grupos a la vez. Esto es a excepción de los territorios chilenos, donde los que perdieron ingresos no llegan a más del 31% de los casos y los preocupados por alimentos a más del 23%. En la Figura 8 también se observa que el porcentaje de aquellos que tuvieron al menos un

miembro del hogar sin comer todo un día va entre el 9% y el 13% en la mayoría de los territorios. Las excepciones son Alta Verapaz (31%) y Tabasco (21%) por sus porcentajes más altos, y los territorios chilenos (3% en ambos territorios) por sus porcentajes más bajos.

El análisis que prosigue, sin embargo, se basa en cómo los gobiernos centrales y locales han distribuido las ayudas provistas; es decir, se identifica quiénes han sido los receptores de dichas ayudas. La base para la generación de los porcentajes es, por tanto, el número total de ayudas otorgadas por cada tipo de fuente gubernamental y no el total de cada tipo de población vulnerable.

En todos los países, excepto Chile, las ayudas gubernamentales se han entregado en su mayor parte (más del 50%) a quienes reportaron menores ingresos y también a hogares que estuvieron preocupados por no tener suficientes alimentos. Esto es, de aquellos que reportaron haber recibido apoyos provenientes del gobierno central, entre el 55% (Alta Verapaz) y el 76% (Nariño) habían también reportado una disminución de sus ingresos a causa de la pandemia, y entre el 59% (Tabasco) y el 78% (Los Ríos) indicaron haber estado preocupados por los alimentos. Respecto a los que recibieron apoyos de gobiernos locales, la focalización es similar, con un rango de entre 51% (Guayas) y 74% (Nariño) para los que experimentaron menores ingresos y 52% (Puebla) y 73% (Alta Verapaz) para los que estuvieron preocupados por los alimentos.

Estos resultados indican que, aun a pesar de no conseguir llegar al conjunto de la población que enfrenta carencias en el contexto de la pandemia y que ha debido emplear distintas estrategias en forma autónoma para hacer frente a la crisis, los gobiernos sí estarían llegando de forma preferente a quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad relativa, es decir, focalizando adecuadamente las ayudas disponibles.

En el caso de Chile, a pesar de la mayor importancia de los apoyos gubernamentales respecto a las otras fuentes en comparación con los otros países (a excepción del territorio de Sacatepéquez, Guatemala), dicho apoyos han sido mucho menos focalizados que los de los demás

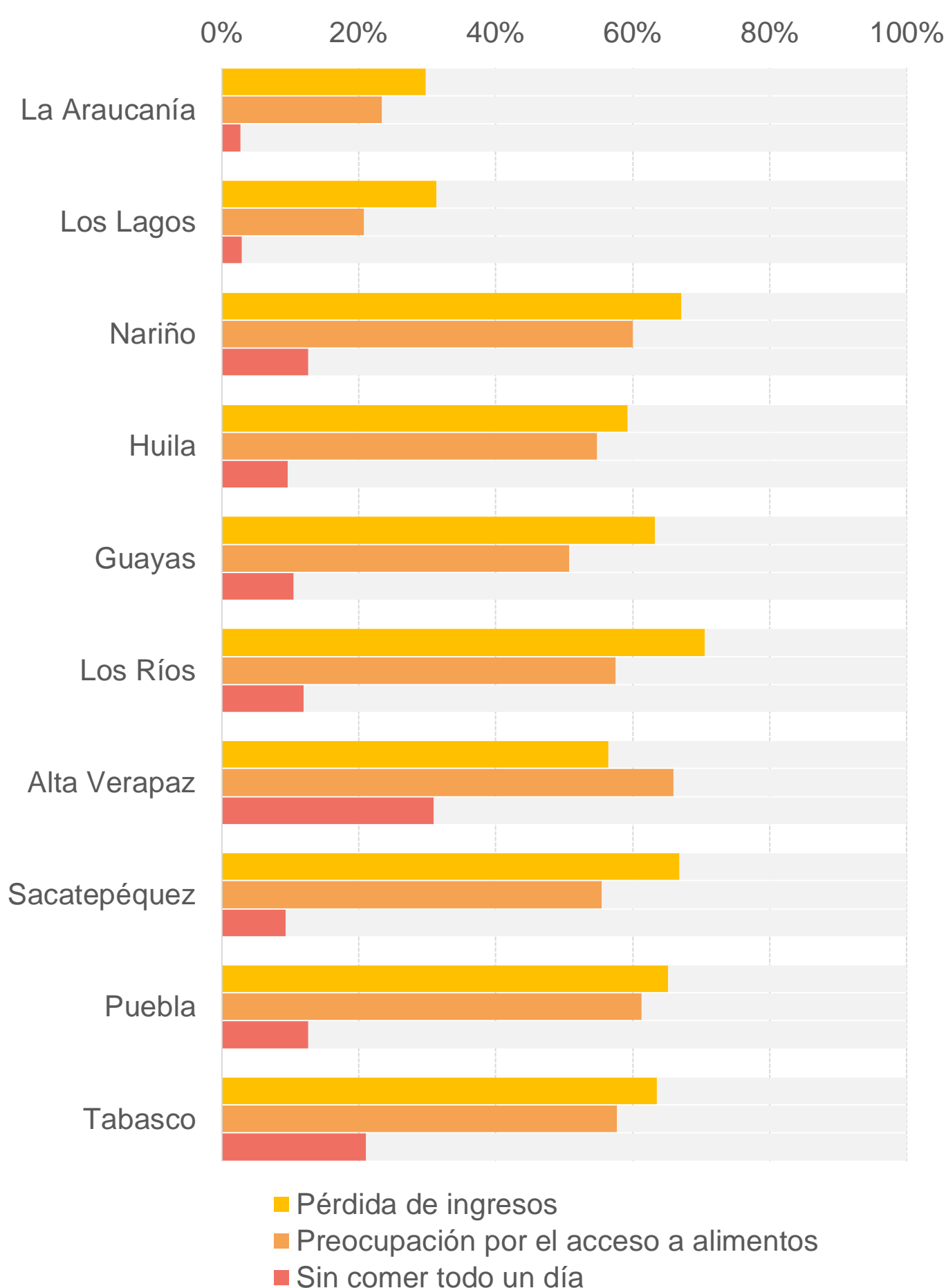
países, siendo las personas vulnerables, en el mejor de los casos, sólo el 30% de los receptores (este es el caso de los beneficiarios de apoyos locales en Los Lagos que a su vez reportaron disminución en sus ingresos). Llama la atención este resultado, toda vez que el gobierno chileno ha expresado públicamente la prioridad puesta en llegar con sus ayudas en dinero y alimentos, a los sectores más vulnerables de la población.

Notamos, sin embargo, que la situación cambia cuando el análisis se centra en los aún más vulnerables, si entendemos por tales aquellos hogares que reportaron que al menos un miembro estuvo todo un día sin comer. En este caso, la orientación de estos apoyos no supera el 27% de los receptores en ninguno de los territorios bajo estudio. No obstante, estos menores porcentajes pueden atribuirse a los mucho más bajos niveles en los que se encuentra este tipo de población en los distintos territorios, como reveló la Figura 8. Así, aunque solo entre 3% (Araucanía) y 27% (Alta Verapaz) de los que recibieron apoyos del gobierno central y entre 4% (Araucanía) y 25% (Alta Verapaz) de los

que recibieron de gobiernos locales, estuvieron también en la condición de no haber comido todo un día dentro de los últimos 3 meses anteriores a la encuesta, sobresalen algunos casos donde la ayuda otorgada implica que un buen porcentaje de este tipo de población vulnerable recibió apoyo gubernamental. Estos son los casos de Sacatepéquez, Nariño y las regiones chilenas de la Araucanía y Los Lagos, donde cerca del 50% de los hogares que pasaron hambre recibieron apoyo del gobierno central (Figura 9). En las regiones chilenas también se observa una buena cobertura de estos hogares por parte de los gobiernos locales, especialmente en la región de Los Lagos (68%).

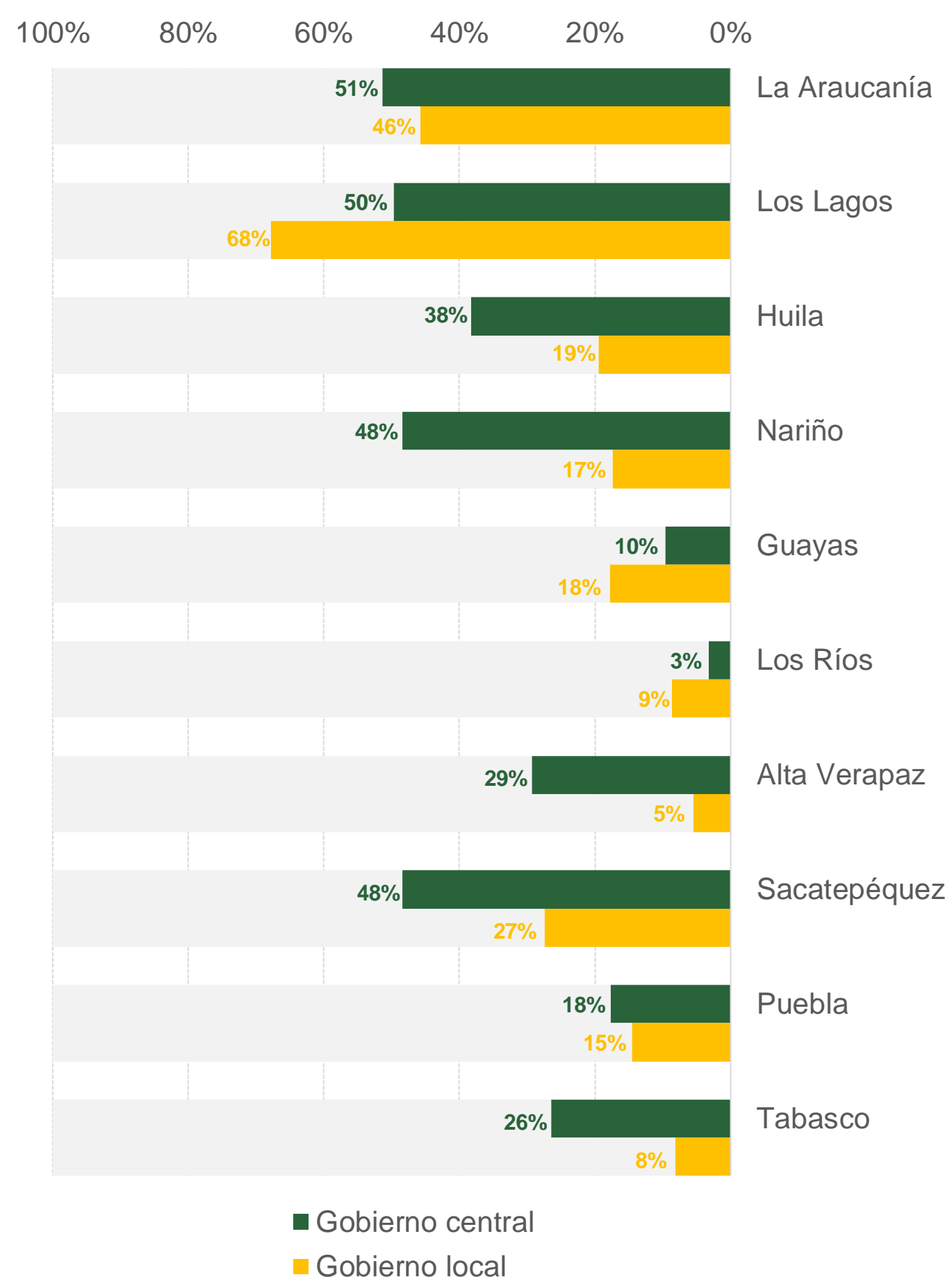
En general, respecto a los gobiernos locales, se esperaría que las ayudas provenientes de esta fuente fueran más focalizadas que las ayudas de los gobiernos centrales, debido a la mayor cercanía de los primeros a la población beneficiaria comparada con los segundos. No obstante, en los territorios analizados esto no se percibe respecto a los grupos considerados aquí como vulnerables, siendo las diferencias usualmente

Figura 8. Hogares que reportan disminución de ingresos, preocupación por el acceso a alimentos y al menos un miembro del hogar sin comer en todo un día por falta de dinero u otros recursos



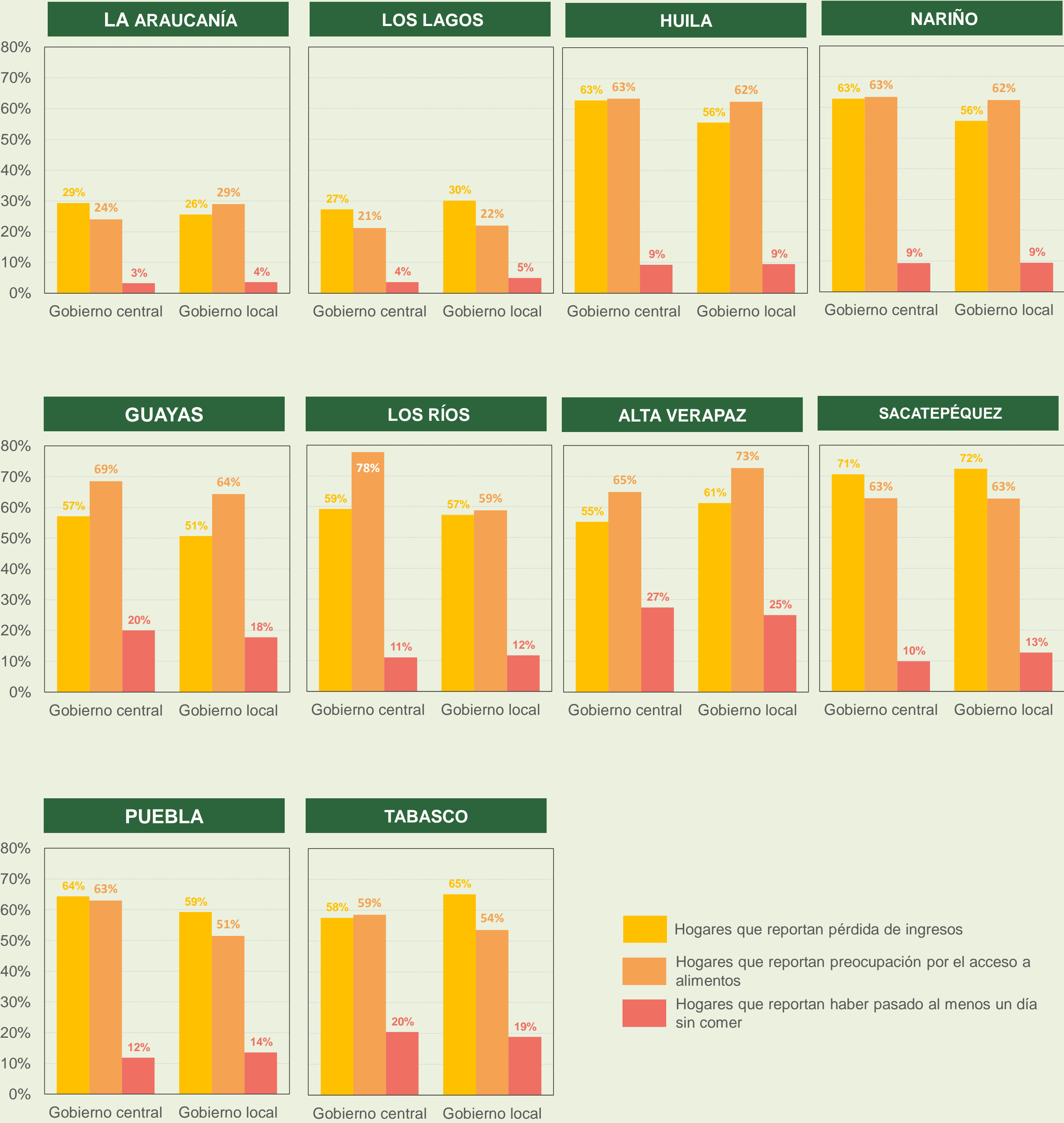
Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Porcentaje de hogares que reportan haber pasado un todo un día sin comer que recibieron apoyos gubernamentales, por nivel de gobierno y territorio



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. Focalización de las ayudas públicas, nacionales y locales, según tipo de vulnerabilidad y territorio



Fuente: elaboración propia.



La focalización de las ayudas entregadas por parte de los gobiernos locales no ha sido notablemente mejor que la del gobierno central

pequeñas (menores a 5 puntos porcentuales) entre ambas fuentes gubernamentales y, en algunos casos, más bien las fuentes centrales son más focalizadas que las locales. Destacan los casos con mayores diferencias, como Los Ríos y Puebla, donde los gobiernos centrales de Ecuador y México, respectivamente, se enfocaron más en aquellos hogares preocupados por no tener suficientes alimentos que los gobiernos locales de ambos territorios (78% vs 59% en Los Ríos y 63% vs 52% en Puebla).

Focalización de las ayudas gubernamentales por quintiles

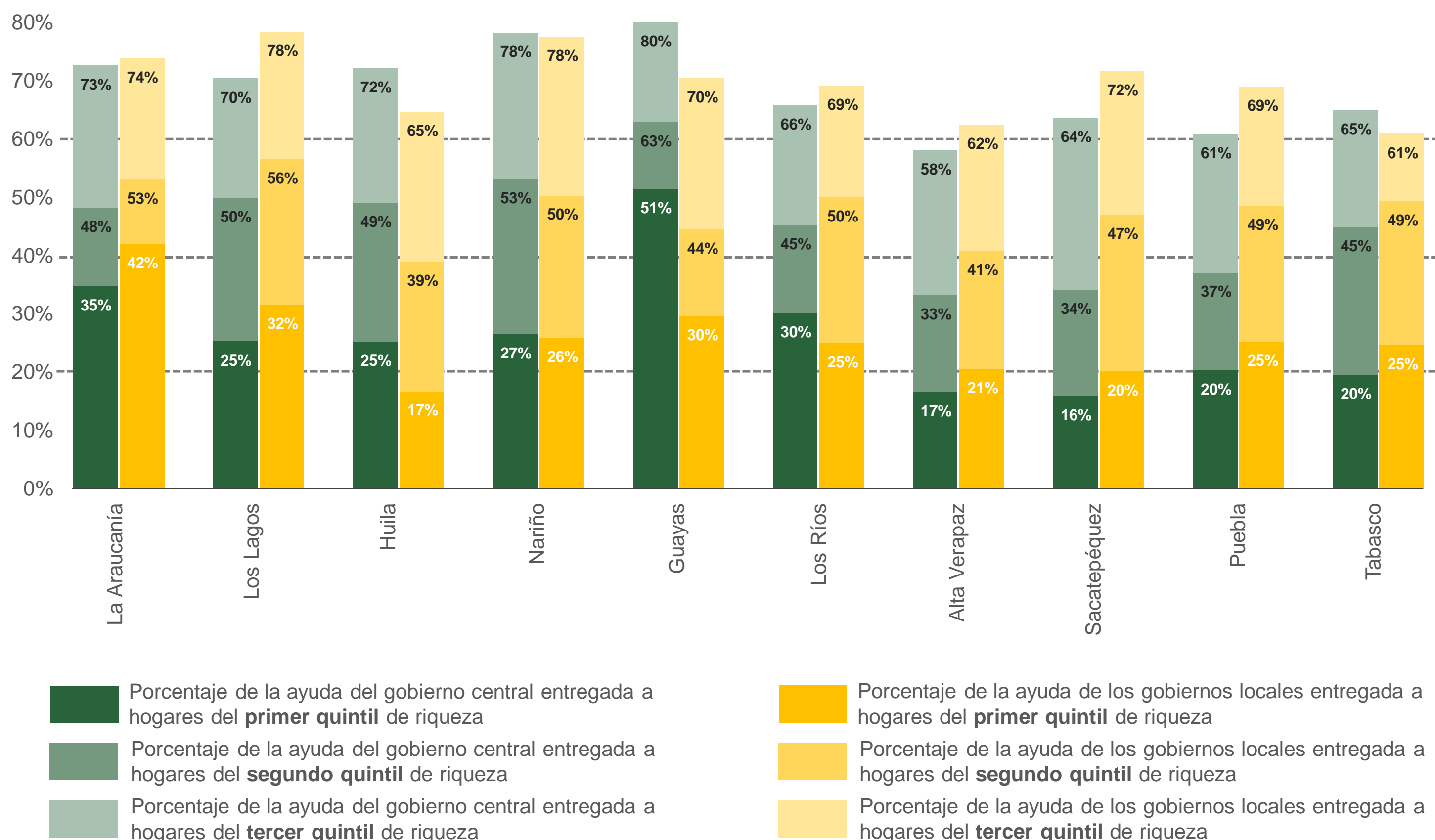
La focalización de las ayudas gubernamentales la observamos también a nivel de quintiles de riqueza (Figura 11), siendo este un tema económico más estructural que las fuentes de vulnerabilidad analizadas en la sección anterior. Se esperaría que las ayudas se entregaran en mayor proporción a los quintiles más pobres, como los quintiles 1 y 2 de riqueza; esto es, porcentajes mayores a 20% de los receptores estando ubicados en cada uno de esos quintiles. En los territorios

mexicanos no encontramos una tendencia tan marcada a beneficiar a los quintiles más pobres; se observa que cerca de 45% de las ayudas del gobierno central se entregaron a los hogares en los primeros dos quintiles en Tabasco⁵ y 37% en Puebla. Los porcentajes mejoran respecto a las ayudas de los gobiernos locales, constituyendo los hogares de los primeros dos quintiles el 49% de los beneficiarios en ambos territorios.

En Alta Verapaz, Guatemala, la focalización de ambas fuentes de gobierno resulta la menos favorable, habiéndose entregado solo el 33% de las ayudas provenientes del gobierno central y el 34% de las del gobierno local a hogares en los quintiles 1 y 2 (en ambos casos, menos del 20% de las ayudas se entregaron a los hogares en el quintil 1). El mayor porcentaje de receptores en Alta Verapaz lo constituyen hogares del quintil 3. En Sacatepéquez los porcentajes mejoran ligeramente a 41% para el gobierno central y mucho más para el gobierno local (47%) para los primeros dos quintiles.

En Ecuador la mejor distribución del gobierno central hacia los quintiles más pobres se observa en el caso de Guayas, entregándose las ayudas en mucha mayor proporción a hogares del quintil 1 (51%). Además, el 63% de los hogares beneficiarios están entre los quintiles 1 y 2 de riqueza y el 80% entre los tres quintiles más pobres. Hay que recordar que el porcentaje de la muestra de Ecuador que recibió ayuda

Figura 11. Focalización de las ayudas públicas, nacionales y locales, según quintiles de riqueza



Fuente: elaboración propia.

⁵ Debe notarse, sin embargo, en el caso de Tabasco, que en los meses en los que se levantó la encuesta, este estado fue afectado por el huracán Eta, por lo que las ayudas gubernamentales recibidas se dieron principalmente debido a esta situación de emergencia, mas no por la pandemia. Las ayudas que corresponden a programas federales y que se relacionan con apoyos por la pandemia del Covid 19, son solo el 16% de las ayudas provenientes de esta fuente.

51%

de las ayudas provistas por el gobierno central a los hogares en Guayas (Ecuador) se entregaron al 20% más pobre

del gobierno central es la más baja de entre todos los territorios bajo estudio, no obstante, su focalización destaca positivamente en la provincia del Guayas. La focalización por parte del gobierno local de Guayas es menor que la del gobierno central respecto a perceptores provenientes del quintil 1 pero aún mayor que muchos otros territorios. En el caso de Los Ríos, todos los porcentajes son menores que en el caso de Guayas, pero sí se observa una tendencia a beneficiar más a los quintiles más pobres.

La siguiente mejor focalización en cuanto a quintiles de riqueza, después de Guayas, se observa en los territorios chilenos en lo que respecta a los gobiernos locales. 42% de los beneficiarios en la Araucanía pertenecen al quintil más pobre y 32% en Los Lagos (56% de los beneficiarios en Los Lagos y 53% en la Araucanía pertenecen a los dos quintiles más pobres). La distribución del gobierno central hacia los hogares de la Araucanía fue la segunda mejor después del caso de Guayas.

La focalización en el caso de los territorios colombianos sobresale después de Guayas, pero solo al considerar los tres quintiles más pobres de forma acumulada en el territorio de Nariño, tanto respecto a las ayudas del gobierno central como del local. En general, se observa una mejor focalización en Nariño que en Huila.

Una mirada general a todos los territorios estudiados permite ver que son pocos los casos donde la focalización de los gobiernos locales es mejor que la del gobierno central. Esto se daría en los territorios mexicanos y los chilenos, considerando el porcentaje de ayudas recibidas por hogares en el primer quintil de riqueza. El nivel de focalización de los gobiernos locales en la mayoría de territorios sugiere que la institucionalidad local debe ser fortalecida para ejercer una mejor función de conocimiento de los pobladores y el establecimiento de redes de apoyo más acertadas y efectivas.

En el primer número de la Serie de Análisis de Coyuntura de Rimisp en abril de 2020, concluíamos que, con la temprana evolución de la pandemia de ese entonces, nos encontrábamos “en un punto de inflexión, donde existe el potencial de fortalecer o socavar el liderazgo de las instituciones existentes a nivel local, así como tensionar la política interna de maneras inesperadas, por ejemplo, ¿cuál será el rol de los gobiernos locales en las políticas fiscales y sociales durante y después de la crisis?” (Fernández, Yañez, Castillo, García y Albacete, 2020). Volver sobre esta pregunta resulta relevante ahora que los resultados de la Encuesta nos muestran que los gobiernos locales están jugando un rol relevante en la entrega de ayudas a los hogares para enfrentar los impactos derivados de la pandemia, o que al menos así es percibido de parte de la población, que identifica al gobierno local

como una fuente importante de entrega de ayudas. No obstante su evidente participación en la entrega de ayudas, quedan por resolver los problemas de focalización que parecen estar enfrentando las administraciones locales, situación que no se condice con su mayor cercanía a los potenciales receptores de ayudas públicas, y que pudiera estar respondiendo a las menores capacidades técnicas para implementar procesos de focalización que muchas veces son de alta complejidad.

Síntesis de resultados

Los resultados de la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Alimentación muestran que, ante un contexto de crisis socioeconómica generalizada como el que enfrenta la región producto de la pandemia del Covid-19, las familias de los hogares en territorios seleccionados de Guatemala, México, Colombia, Ecuador y Chile están teniendo que recurrir mayoritariamente a estrategias de cambio de hábitos alimentarios, reducción de ahorros o venta de activos, con el consecuente impacto sobre el bienestar de los hogares en general, y la situación nutricional de sus miembros, en particular. El uso de estas estrategias refleja el impacto de la pandemia en los hogares, muchos de los cuales también han contado con apoyo de distintas fuentes, tanto públicas como privadas y comunitarias. A pesar de que nuestra encuesta no diferencia los tiempos en los que se aplicaron las estrategias de parte de los hogares de los momentos en los que se recibieron las ayudas, es muy probable que las ayudas hayan permitido paliar la crisis al interior de los hogares, pero solo momentáneamente y no de forma sostenida ni completa.

Los hallazgos respecto a la recepción de ayudas muestran que el apoyo gubernamental para enfrentar la crisis económica por la pandemia fue prevalente en Chile, Colombia y Guatemala, mientras que en Ecuador y México es la ayuda de los amigos y familiares lo que habría permitido a muchos hogares sobrellevar la crisis. Cabe advertir, no obstante, que estos hallazgos deben ser leídos como las percepciones que los entrevistados tienen sobre las ayudas recibidas y no como ayudas efectivas distribuidas por los gobiernos nacionales y locales⁶.

Se observa, además, un contraste interesante entre Chile y Ecuador al observar la focalización de las ayudas gubernamentales. En la mayoría de los territorios bajo estudio estas ayudas sí mostraron una focalización, ya que se entregó más del 50% de las mismas a hogares que reportaron una disminución de sus ingresos a raíz de la pandemia y a hogares que reportaron haber estado preocupados por no tener suficientes alimentos. La excepción fueron los territorios chilenos, donde no se supera el 30% de los beneficiarios con estas características. Esto llevaría a cuestionar la focalización de las ayudas gubernamentales en Chile; no obstante, al analizar la focalización desde una perspectiva más estructural, como son los quintiles de riqueza, se observa una buena distribución de las ayudas hacia los quintiles más pobres. Asimismo, se observa una buena cobertura de aquellos hogares que pasaron hambre (al menos un miembro del hogar que estuvo todo un día sin comer), al haber llegado apoyos públicos aproximadamente a la mitad de estos hogares. En el caso de Ecuador, a pesar de tener los territorios con la menor participación gubernamental entre las ayudas recibidas, estas estuvieron bastante bien focalizadas, tanto entre aquellos con menores ingresos y los preocupados por los alimentos como entre los quintiles más pobres, especialmente en la provincia del Guayas.

Resalta también el caso de Alta Verapaz en Guatemala, donde el apoyo del gobierno central fue el más importante (aunque con un porcentaje menor de la muestra del territorio comparado a Sacatepéquez), pero las ayudas de los gobiernos locales llegaron a un porcentaje mucho menor

⁶ Por ejemplo, en el caso de Chile, la estrategia de apoyo a los hogares por el impacto del Covid-19 ha sido una estrategia fuertemente centralizada, lo que significa que tanto las ayudas en dinero como en especies, han sido impulsadas por el gobierno central, y no por los municipios, situación que contrasta con la percepción mayoritaria entre los encuestados, de una mayor cantidad de ayudas provenientes del nivel local. Por su parte, en Guatemala la entrega de bolsas de alimentos consistió en una sola entrega puntual de víveres que alcanzaban para alrededor de 2 semanas en una familia de 4 miembros y la entrega de efectivo consistió en únicamente 3 entregas, que en Alta Verapaz y Sacatepéquez tuvieron menos del 5% de cobertura.

de los hogares, el menor porcentaje que recibió este tipo de apoyo de entre todos los territorios analizados. No obstante, estas ayudas estuvieron mejor focalizadas que las del gobierno central entre aquellos con menores ingresos y los preocupados por los alimentos. Además, Alta Verapaz muestra la mejor focalización hacia aquellos sin comer todo un día, esto por parte de ambas fuentes gubernamentales (entre 25 y 27% de los receptores de estas ayudas). A pesar de ello, los resultados muestran que habría fallado la orientación de las ayudas de ambas fuentes de gobierno hacia a los quintiles más pobres.

De manera general entre los territorios analizados y según nuestra encuesta, la focalización de las ayudas entregadas por parte de los gobiernos locales no fue notablemente mejor que la del gobierno central. Algunos territorios como Alta Verapaz y los territorios chilenos y mexicanos constituyen excepciones, pero solo en cuanto a una o dos de las formas de vulnerabilidad analizadas.

Cabe notar además que, en su mayoría, los apoyos gubernamentales recibidos por la pandemia del Covid 19 y reportados en nuestra encuesta no son apoyos continuos ni de mediano a largo plazo, sino más bien apoyos puntuales, otorgados en una o en pocas ocasiones (Castillo, Galicia y Castellanos, 2021). Por ejemplo, en el caso de México se adelantaron muchos apoyos orientados hacia grupos vulnerables, dejando a dichos grupos sin soporte en meses posteriores.

Estos resultados abren varios temas de reflexión interesantes, en un contexto en que América Latina se cuestiona sobre la capacidad de sus sistemas de protección social de hacer frente a crisis de gran envergadura como la que atravesamos.

Cerramos, en consecuencia, alertando sobre la necesidad de fortalecer la capacidad estatal de proteger a la población contra riesgos como el que ahora enfrentamos y que muy probablemente seguiremos enfrentando en el futuro. Aunque el consenso sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social es bastante generalizado, el debate está abierto respecto de si ese fortalecimiento implica mejorar los mecanismos de focalización o, por el contrario, avanzar hacia sistemas de garantía universales.

Autores

María José Castillo – Investigadora de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural e Investigadora de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)

Ignacia Fernández – Investigadora Principal de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Valentina Martínez – Asistente de Investigación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Análisis de Coyuntura Siembra Desarrollo

Este Análisis de Coyuntura es parte del proyecto Pequeña Agricultura y Alimentación Resilientes al COVID-19, que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La iniciativa, que se enfoca en los sistemas agroalimentarios de México, Guatemala, Colombia, Ecuador y Chile, busca comprender cómo el coronavirus ha afectado a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria en los territorios urbano-rurales de América Latina y poder avanzar hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles, inclusivos y resilientes.



Canada



Referencias

- Albacete, M.; Quesada, C.; y Suaza J.D. (2021). “*Estrategias de abastecimiento: una pieza fundamental en el rompecabezas del sistema agroalimentario*”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp.
- Cano, A.; Albacete, M.; y Quesada, C. (2021). “*Inseguridad alimentaria en tiempos de COVID-19: Evidencia de ocho territorios latinoamericanos*”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp.
- Castillo, M.J.; Galicia, M.; y Castellanos, F. (2021). “*Evolución del costo de los alimentos ante el COVID-19*”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp.
- Fernández, I.; Hiernaux, L.; y Morris, P. (2020). “*Protección de empleo e ingresos en tiempos de pandemia. Medidas adoptadas en América Latina*”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp.
- Fernández, I.; Yáñez, R.; Castillo, D.; García, D.; y Albacete, M. (2020). “*La construcción de agenda política desde la acción ejercida por los gobiernos locales*”. Serie Análisis de Coyuntura COVID-19 en América Latina. Santiago. Rimisp.

